

Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Educativos Regionales

Las Reformas Pendientes

Propuesta de políticas educativas de mediano plazo



Andrés Cardó Franco

Presidente del Consejo Nacional de Educación

Ponencia presentada en el V Encuentro Nacional de Regiones
“Gestión que asegure aprendizajes de calidad con equidad”

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Educativos Regionales

Las Reformas Pendientes

Propuesta de políticas educativas de mediano plazo

Andrés Cardó Franco

Presidente del Consejo Nacional de Educación

Ponencia presentada en el V Encuentro Nacional de Regiones "Gestión que asegure aprendizajes de calidad con equidad"



CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Educativos Regionales

Las Reformas Pendientes

Noviembre 2009

Asesoría: Equipo Técnico CNE

Diseño, diagramación y cuidado de edición: Paola Baltazar Z.

Fotografías: MED, Quilla, UARM, archivo CNE.

Consejo Nacional de Educación

Av. De la Policía N° 577, Jesús María

Lima-Perú

Teléfono: 261-4322

www.cne.gob.pe

Este documento puede reproducirse para difusión y debate siempre y cuando se mencione la fuente.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-15885

Impreso en Gráfica Industrial Alarcón SRL.

CONTENIDO

Prólogo	7
Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Educativos Regionales Las Reformas Pendientes	9
I. La reforma de la gestión	13
1.- Las escuelas	
2.- Los resultados educativos	
3.- Las estructuras y sistemas de gestión:	
a) Reestructuración	
b) Políticas nacionales concertadas	
c) Uso efectivo de la información	
4.- Las innovaciones	
5.- La normativa	
II. La reforma del presupuesto	16
1.- Incremento del presupuesto educativo	
2.- Mayor inversión en calidad educativa	
3.- Ampliación y fortalecimiento de la gestión presupuestal por resultados	
4.- Descentralización política y presupuestal de los programas nacionales	
III. Políticas de buen inicio en la vida y en la escuela	19
1.- Universalizar la educación inicial de niños de 4 y 5 años de edad	
2.- Sumar esfuerzos y recursos para eliminar la desnutrición crónica y la anemia	

- 3.- Concentrar medidas de reforzamiento del primer tramo de la escolaridad
- 4.- Incluir a la Educación Inicial en las evaluaciones nacionales del aprendizaje

IV. La reforma de la docencia

21

- 1.- Reforma del sistema de formación inicial docente y la formación en servicio
- 2.- Sistema de evaluación del desempeño articulado al desarrollo profesional
- 3.- Política de asignación docente en base criterios de equidad educativa
- 4.- Priorización de la acreditación de las instituciones de formación docente

V. Política de promoción de la calidad en la Educación Superior

24

Palabras finales

26

PRÓLOGO

En el marco del V Encuentro Nacional de Regiones, el presidente del Consejo Nacional de Educación (CNE), Andrés Cardó Franco, propuso una agenda para las políticas educativas en el mediano plazo. En el interés de abrir cauces que aceleren la implementación del Proyecto Educativo Nacional, el doctor Cardó planteó la necesidad de impulsar cinco reformas: la reforma del sistema de gestión educativa, poniendo como centro a la institución educativa; la reforma del presupuesto que asegure no sólo el incremento, sino también la orientación al logro de resultados; la implementación de políticas de buen inicio en la vida y la escuela; la reforma de la docencia; y la promoción de la calidad en la Educación Superior.

Estas cinco reformas, sostiene Andrés Cardó, tienen el potencial de desatar los nudos críticos que en la actualidad nos impiden avanzar hacia el cambio estructural de la educación peruana. Por tanto, son impostergables y deben marcar la agenda de políticas en el mediano plazo.

Cabe señalar que los encuentros nacionales de regiones, iniciados en el año 2005 y desarrollados desde entonces con periodicidad anual, son espacios de participación y diálogo orientados a la formulación e implementación de políticas que aseguren la calidad y la equidad de la

educación peruana. Convocados inicialmente por el CNE, desde el año 2008 se sumaron a la convocatoria el Ministerio de Educación (MED) y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Cuentan con la participación activa de representantes de los gobiernos regionales de todo el país, los consejos participativos regionales, y otros actores educativos.

Los primeros Encuentros estuvieron orientados a la tarea de formular y consensuar el Proyecto Educativo Nacional y, luego, los proyectos educativos regionales. Actualmente, el desafío es implementar estos proyectos, lo cual requiere superar antiguas trabas y limitaciones para la mejora de la educación en nuestro país.

El CNE presenta estas reflexiones para animar y orientar el debate educativo, y que sean el punto de partida para una agenda común de prioridades para la educación nacional. En este esfuerzo deben sumarse, voluntades tanto desde el Estado como desde la sociedad civil a nivel nacional, regional y local, para hacer de nuestra educación un factor clave del desarrollo humano al que todos aspiramos y tenemos derecho.

Consejo Nacional de Educación

Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Educativos Regionales

Las Reformas Pendientes

Como todos sabemos, el Perú creció económicamente de manera acelerada en los últimos años. Hay quienes piensan que, a pesar de la crisis financiera internacional, sus perspectivas siguen siendo prometedoras, mientras otros vaticinan años difíciles. En cualquiera de los dos escenarios, no existen para el país alternativas de respuesta que puedan prescindir de la educación. Por ahora, el crecimiento no necesitó mucho de la educación, pues hubo un progreso de los indicadores económicos acompañado de progresos en la calidad de la educación.

En realidad, se trató de un progreso poco ordenado y orgánico que ha mantenido las grandes desigualdades en la calidad de los servicios que reciben sobre todo las comunidades rurales e indígenas, aunque también las grandes ciudades. Lo cierto es que un desarrollo extendido a todas las capas sociales, acompañado con progreso y bienestar, exige revisar la escasa prioridad que la sociedad y los gobiernos han venido dando a la educación.

Sea que se trate de remontar la crisis o de hacer sostenible un nuevo periodo de crecimiento econó-

mico, como lo demuestra la experiencia de varios países del mundo, se necesita una educación de calidad. Esto significa colocar la educación rural a la altura de la urbana y ambas a la altura de los países de vanguardia, reducir a cero la desnutrición crónica de los niños y desarrollar el talento humano desde la primera infancia, así como transferir a nuestros jóvenes las capacidades necesarias para actuar en las economías del conocimiento. Naturalmente, nada de eso es posible con una educación cuya participación en el PBI no llega a pasar del 3%, en tanto un país como México alcanza el 8,2%.



Andrés Cardó, presidente del CNE, propone políticas reformadoras para garantizar la implementación del Proyecto Educativo Nacional. V Encuentro Nacional de Regiones.

El Proyecto Educativo Nacional y las reformas pendientes

La frágil situación de la educación peruana y su desfase respecto a los grandes desafíos nacionales es producto de una larga historia y ha llegado en la actualidad a límites insostenibles. A fines de los años 90 e inicios del siglo XXI, estaba claro que nuestra educación había perdido el paso respecto a los cambios que se venían produciendo en el mundo y en nuestro propio país. Los retos que se nos presentaban para superar la pobreza; alcanzar un desarrollo con progreso, justicia y bienestar para todos; e integrarnos como país, superando viejas divisiones, heridas y prejuicios, estaba claro, no se podían afrontar sin educación.

No obstante, la educación nacional arrastra tres herencias muy pesadas. La primera es la desigualdad, que nos ha acostumbrado a una educación de calidad para unos pocos y una educación sin calidad para muchos. La segunda es el atraso, pues a nuestros jóvenes se les sigue enseñando lo que quizás fue útil en el pasado pero ya no lo es en la época actual. La tercera es el abandono, pues la calidad de la educación ha sido siempre el pariente pobre del presupuesto público y no tuvo un lugar preferencial en la agenda política de los gobiernos.

El Proyecto Educativo Nacional surge, justamente, como respuesta a un clamor cada vez más unánime: contar en el

país con políticas de Estado en educación que emprendan soluciones sostenibles, a largo plazo, al problema de una educación inequitativa, desfasada de las exigencias de la época, por añadidura ineficaz y relegada de las prioridades nacionales. Políticas que trasciendan ministros y gobiernos por tener pertinencia, viabilidad y aceptación general.

En efecto, la fortaleza del Proyecto Educativo Nacional estuvo siempre en el consenso, pues se concibió desde el inicio no como un producto de gabinete, sino como expresión de un proceso de concertación con la ciudadanía, los maestros, la comunidad académica y diversas instituciones sociales en todas las regiones del país. Su segunda fortaleza fue su mirada de conjunto y su perspectiva de largo plazo. Por lo mismo, fue diseñado no como un conjunto de iniciativas y actividades coyunturales, aisladas y dispersas, dirigidas a mejorar uno u otro aspecto particular de la educación, sino como un proyecto de cambio a gran escala que necesitaba implementarse de manera articulada y coherente.

Estas dos características son las mismas que distinguirían el proceso de los proyectos educativos regionales (PER): sustento en consensos plurales muy amplios y visión transformadora de sus propios desafíos educativos. De hecho, la construcción del Proyecto Educativo Nacional se

inicia en un momento de florecimiento de los PER, los que en cumplimiento de la Ley General de Educación del 2003, surgen de procesos de construcción participativa que buscaban, en cada región, comprometer a la ciudadanía y al sector público con los cambios a emprender en su educación.

No obstante, la anhelada implementación articulada, coherente y efectiva del Proyecto Educativo Nacional y de los PER que fueron aprobándose se tropezó con diversas barreras, haciéndose evidente las enormes limitaciones del Estado peruano para hacerse cargo de un proyecto de reforma estructural del sistema educativo, sin reformarse primero a sí mismo. Como producto de la experiencia de estos años, podemos decir hoy que su implementación depende, en buena medida, de nuestra capacidad para responder acertadamente estas cinco preguntas:

1. ¿Cómo debe reestructurarse el sector para implementar los Proyectos, asegurar sus resultados y mejorar los aprendizajes en los diversos escenarios regionales?
2. ¿Cómo aseguramos el financiamiento necesario y sostenido para cada iniciativa hasta obtener los resultados buscados?

3. ¿Cómo garantizamos a los niños, en especial a los más pequeños y más pobres, todas las condiciones que les permitan un inicio auspicioso de su escolarización?

4. ¿Cómo reformamos la profesión docente de un modo que abra paso a prácticas más efectivas de enseñanza en escuelas, a su vez, rediseñadas y fortalecidas?

5. ¿Cómo dotarnos de instituciones de educación superior seriamente acreditadas que aporten el capital humano que la sostenibilidad de estas reformas requiere?

La primera y la segunda pregunta nos remiten a dos barreras, a veces insalvables aunque imprescindibles de vencer para cualquier proceso serio de cambio en educación: la gestión y el presupuesto, ámbitos que requieren urgentes reformas estructurales, empezando por la institución educativa, pasando por los órganos descentralizados y terminando en el sistema nacional de gestión.

La tercera pregunta alude a una condición esencial para una escolarización exitosa: la atención y reducción de las desventajas sociales con las que llegan a la escuela los niños de las zonas más pobres del país, en particular las rurales, y que condicionan fuertemente su posterior rendimiento. La cuarta nos traslada al terreno de una reforma particularmente crítica: la de la profesión docente, es decir, de su rol y

sus prácticas pedagógicas, de su formación y evaluación, hasta ahora desalineadas de las principales demandas de aprendizaje que afronta la educación básica y de los cambios en el sistema de gestión de la educación.

La quinta, finalmente, nos remite a los procesos de acreditación de la calidad de la Educación Superior, una

reforma largamente esperada y que hoy necesitamos impulsar, acompañar, consolidar, vigilar, para contar con instituciones que aporten al país los profesionales y el nuevo conocimiento que hagan posible un desarrollo nacional con equidad y justicia sostenible a largo plazo.



El país necesita una educación de calidad. Esto significa colocar la educación rural a la altura de la urbana y ambas a la altura de los países de vanguardia, reducir a cero la desnutrición crónica de los niños y desarrollar el talento humano desde la primera infancia, así como transferir a nuestros jóvenes las capacidades necesarias para actuar en las economías del conocimiento.

I. La reforma de la gestión

Reformar las instituciones y los sistemas a través de los cuales se gestiona la educación es una tarea compleja y de largo aliento, por la pesada herencia centralista que ha teñido desde siempre tanto estructuras como mentalidades. La hemos iniciado con la descentralización, pero necesitamos profundizarla y avanzar en cinco frentes de primera importancia:

1. Las escuelas, cuyas clásicas formas de organización y gestión, rígidas y verticales, cerradas a la vida cultural y productiva de la comunidad, heredadas sin duda de otros tiempos, no otorgan al docente el tiempo, el aliento ni la libertad necesaria para hacer de las aulas espacios motivadores y desafiantes de investigación, diálogo crítico, debate franco, colaboración solidaria y producción creativa en todos los ámbitos del conocimiento. Espacios donde aprender sea un placer y el eje de todas las decisiones. Necesitamos una nueva escuela en tres sentidos:

a) Autónoma en sus decisiones, es decir, que pueda, por ejemplo, elegir a su personal y escoger los textos con los que trabajarán sus alumnos -dentro de los marcos que señala la ley-; manejar su propio presupuesto y recibir donaciones, superando paternalismos y dependencias tan innecesarias como agobiantes con las instancias locales de gestión.

b) Equipada con los servicios e instrumentos necesarios, es decir, con agua limpia y luz eléctrica, con textos escolares suficientes, de calidad y entregados oportunamente, así como con todos los materiales educativos a los que estudiantes de los diversos niveles tienen derecho, para poder acceder a los aprendizajes prescritos por el propio currículo.

c) Reestructurada, es decir, con un formato institucional democrático para la toma de decisiones, desde el aula hasta la dirección; flexible, abierto y facilitador del tipo de procesos pedagógicos que requiere el logro de aprendizajes de calidad en todos los estudiantes; con capacidad de adaptación a los contextos, necesidades y diferencias entre ellos; y que toma decisiones y organiza procesos para obtener resultados, dejando de actuar de manera inercial y reactiva.

2. Los resultados educativos, pues tenemos un sistema educativo muy activista, mal acostumbrado a desplegar muchas acciones e iniciativas, con buena voluntad y gran despliegue de esfuerzo muchas veces, pero sin afanarse por asegurar ni verificar su impacto en la mejora de los aprendizajes. No podemos seguir lanzando botellas al mar, esperanzados en que algún día logren llegar a su destino. Necesitamos asegurar por lo menos dos cosas:

a) Que los resultados de las evaluaciones del rendimiento escolar lleguen a las instituciones educativas de manera clara, amigable y oportuna, ofreciéndoles apoyo de manera sostenida, estímulos y orientación para sacarles el máximo provecho posible en beneficio tanto de la enseñanza como de la gestión escolar; pero que las evaluaciones se amplíen también a otras áreas igualmente importantes del currículo como la ciudadanía, las ciencias y el desarrollo personal.

b) Que se invierta en sistemas de acompañamiento pedagógico a las escuelas, empezando por las áreas rurales y los más pobres, como un servicio especializado y permanente, a cargo de personal técnicamente seleccionado y preparado, que constituya la columna vertebral de una gestión al servicio de las instituciones educativas y de la mejora de los resultados de aprendizaje.

3. Las estructuras y sistemas de gestión, pues la razón de ser de las instancias de gestión educativa regional y local necesita dejar de ser la administración de procesos y recursos, para depositarse principalmente en la gestión de políticas y resultados. Este desplazamiento del eje de la gestión supone tres cosas: reestructuración, políticas nacionales concertadas y uso efectivo de la información.

a) Reestructuración: Estas instancias nunca fueron pensadas para diseñar políticas y gestionarlas, sino sólo

para operar y administrar las decisiones del nivel central. Hoy, sus componentes de planificación y de gestión pedagógica, que han sido los de menor jerarquía y recursos, necesitan ser los principales, integrar a la gestión institucional y subordinar las necesidades administrativas al logro de los objetivos y a la estrategia prevista, no al revés.

b) Políticas nacionales concertadas: Las políticas nacionales deben dar un giro y empezar a formularse y a planificarse operativamente con las regiones y desde ellas, con los actores directamente involucrados, a gestionarse descentralizadamente, a evaluarse objetivamente en función a sus resultados, y a tener la flexibilidad necesaria para auto corregirse y para hacerlo a tiempo.

c) Uso efectivo de la información: Nos urge aprender a producir información sobre los avances y dificultades que se presentan en el camino y a tomar decisiones de gestión en base a ella. Debemos institucionalizar el seguimiento constante a los procesos y sus resultados, para evitar que la gestión actúe de manera ciega, movida por la inercia o la costumbre y basándose en suposiciones o prejuicios. Pero necesitamos también aprender a utilizarla, pues la falta de hábito y de preparación puede impedirnos aprovecharla de la manera más óptima.

4. Las innovaciones, si los peores resultados del sistema

público se concentran en las escuelas rurales, especialmente bilingües, estamos convencidos que gran parte de la solución a los graves problemas de calidad de la educación rural está en la riqueza de muchas iniciativas no estatales, que están logrando resultados académicos muy superiores al promedio. Es función de la gestión dar mayor difusión a los proyectos exitosos, identificar los factores que son la clave de su éxito, asegurar su expansión a otros contextos y a mayor escala, haciendo las adaptaciones necesarias y encarando las barreras a su implementación exitosa. Al país le resulta más barato una educación de buena calidad para las zonas rurales que sostener el altísimo costo de ineficiencia académica que allí se produce. Necesitamos con urgencia una política de gestión de las innovaciones, que construya soluciones a diversos problemas de calidad educativa aprovechando la vasta cantidad de experiencias exitosas que se dan en el país, gran parte de ellas desconocidas, sea en el campo de lo público y lo privado o en ámbitos de colaboración mutua.

5. La normativa. La red enmarañada de normas que caracteriza al sector educación, a veces superpuestas unas a otras o contradictorias entre sí y entorpecedoras de los procesos de descentralización, que terminan asfixiando a las propias escuelas, tiene que empezar a desenredarse de una vez. Es el caso de la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley General de Educación y la Ley Orgánica de Gobiernos

Regionales, pero también de la normativa que concierne a la educación rural. La esperada Ley Orgánica de Funciones del sector (LOF), con su respectiva matriz de competencias y funciones articuladas a partir de la escuela como eje, debe empezar a poner orden a este caos.



Reformar las instituciones y los sistemas a través de los cuales se gestiona la educación es una tarea compleja y de largo aliento. Para ello es necesario avanzar en cinco frentes: las escuelas, los resultados educativos, las estructuras y sistemas de gestión, las innovaciones y la normativa.

II. La reforma del presupuesto

La segunda reforma que necesita emprenderse es la del presupuesto público de educación y aquí hay por lo menos cuatro aspectos que merecen ser abordados.

1. Incremento del presupuesto educativo. Sí hacen falta más recursos. Suelen mencionarse los problemas de ejecución presupuestal del sector en general para poner en duda la posibilidad de un incremento más drástico del que ha venido produciéndose en términos absolutos en los últimos años. La lógica es simple: si no pueden gastar todo lo que se les asigna cada año ¿para qué piden más? Más allá de los malos hábitos del cajero de hacer desembolsos tardíos, lo que suele hacer inviable el gasto en periodos muy breves, lo cierto es que se necesita invertir mucho más en infraestructura y servicios: sólo la mitad de los centros educativos públicos tiene agua potable y luz eléctrica y esto debería considerarse inaceptable en un país que se precia de haber tenido el mayor crecimiento económico de América Latina.

También necesitamos extender la educación. Según cifras del INEI la mitad de los niños, entre 3 y 5 años de edad, que viven fuera de las ciudades a lo largo y ancho del país no recibe educación inicial y más del 90% de los niños menores de 3 años no recibe atención educativa alguna. Por lo demás, aproximadamente un tercio de nuestros adoles-

centes, que llega al 40% en las zonas rurales, no está recibiendo educación secundaria. Hay además procesos innovadores importantes que están en marcha, como la Carrera Pública Magisterial y la acreditación de las instituciones de Educación Superior, que necesitan inversión significativa y sostenida de recursos. Es por eso que sigue siendo indispensable el aumento progresivo del presupuesto del sector hasta alcanzar el 6% del PBI, una meta necesaria que el Proyecto Educativo Nacional estimó posible para el 2012, si empezábamos a caminar en esa dirección hace tres años.

2. Mayor inversión en calidad educativa. Una mayor inversión en calidad educativa es particularmente necesaria. Es un hecho conocido por todos que la mayor parte del presupuesto del sector es gasto corriente, que es con lo que se pagan textos y material educativo, servicios como el agua, la luz y el teléfono, el mantenimiento del local o los salarios, y que es poco lo que se destina a gastos de inversión. Esto quiere decir que, en lo esencial, el sistema recibe dinero anualmente para seguir funcionando más o menos como está, digamos, para seguir respirando sin necesariamente curarse de sus males.

No obstante, sabemos que los problemas más graves de nuestro sistema educativo son de calidad y que afectan,

sobre todo, al segmento que atiende a la población más pobre y alejada de las grandes ciudades de la costa. Urge invertir, por ejemplo, en más centros y programas de Educación Inicial, en laboratorios y en servicios higiénicos con agua limpia para todos, en procesos de planificación concertada como los que dieron vida al Proyecto Educativo Nacional o los PER, y que ahora necesitan traducirse en planes y proyectos ejecutables, en el indispensable fortalecimiento de los espacios de participación social establecidos por la ley como los Copare, los Copale y los Conej, en sistemas permanentes de acompañamiento pedagógico como los que hace falta construir en cada localidad, en programas especiales de reforzamiento escolar y prevención de la repitencia en primaria, en la formación de una masa crítica de excelencia de formadores de docentes, en la propia reforma de la gestión del sector, donde no se debería escatimar gasto alguno. Estos son algunos ejemplos de inversión en calidad educativa que siguen esperando, peleándose el turno y los escasos recursos quedan después de pagar planillas, la luz y el teléfono.

3. Ampliación y fortalecimiento de la gestión presupuestal por resultados. Hay un esfuerzo trascendente del Ministerio de Economía por cambiar la cultura de planificación y gestión del sector público a través de los programas presupuestales estratégicos, orientándolos a resultados y asignando recursos no en función de la costumbre, sino de

las necesidades. Todos sabemos que, en general, las instituciones estatales ejecutan acciones y reportan el gasto, pero no dan cuenta de los logros obtenidos, ni siquiera está instalado el hábito de evaluarlos. Además, reciben cada año la misma asignación de siempre, con algunas variantes y con independencia de sus reales necesidades. Resulta, pues, vital fortalecer esta experiencia desde el sector educación y hay tres maneras de hacerlo:

1) Corrigiendo las debilidades del Programa Presupuestal Estratégico Logros de Aprendizaje en el 3er grado de primaria. Todos los informes de ejecución a la fecha indican que no se logrará la meta prevista para el 2011. Estas debilidades tienen que ver, entre otras cosas, con su diseño mismo y con su gestión centralizada, desarticulada de los procesos que las regiones vienen impulsando en el marco de sus Proyectos Educativos Regionales.

2) Dando un paso adelante, pese a las debilidades del actual programa estratégico, y diseñando nuevos programas, como ya vienen haciendo otros sectores públicos; extrayendo naturalmente las lecciones de esta experiencia y encaminándonos a darle esta orientación a todas las acciones del sector.

3) Reformando la gestión educativa. Ya lo hemos mencionado antes, pero lo cierto es que una planificación

presupuestal por resultados sólo cobrará vida en la realidad si el sistema de gestión, que no está diseñado en función de lograr resultados, modifica significativamente sus enfoques y procedimientos y su propia cultura institucional, tan apegada a sus rutinas.

4. Descentralización política y presupuestal de los programas nacionales. En pleno proceso de descentralización política y educativa necesitamos avanzar hacia un nuevo concepto de las políticas nacionales. Varias de ellas, como las de alfabetización, infraestructura, formación docente en servicio y laptops por niño, concentran una significativa proporción del presupuesto público y tienden a aumentar cada año. Si revisamos el Presupuesto Inicial de Apertura del sector para el presente año podemos comprobar que la inversión en educación asignada al Gobierno Nacional fue de 672 millones de soles y la asignada a las regiones de 327 millones de soles. Sólo en la compra de laptops se tiene previsto invertir 336 millones de soles. Pese a concernir de manera directa a las regiones del país y ejecutarse en su territorio, ningún gobierno regional ha participado de su diseño, ni decide sobre ellas, ni gestiona su presupuesto, manejándose de manera absolutamente centralizada.

Tenemos que hacer prevalecer el sentido común y encaminarnos, de manera decidida, hacia políticas nacionales que sean producto de la concertación. Esa es no

sólo la mejor, sino la única vía razonable y la más avalada por la experiencia internacional para lograr la pertinencia de las propuestas con las múltiples realidades existentes en el país y con las prioridades de cada PER, el compromiso de los actores involucrados y, por lo tanto, la sostenibilidad de los procesos que quiere desencadenar, y la efectividad en sus resultados.



Según cifras del INEI, la mitad de los niños entre 3 y 5 años de edad que viven fuera de las ciudades no recibe educación inicial y más del 90% de los niños menores de 3 años no recibe atención educativa alguna. Aproximadamente un tercio de nuestros adolescentes, que llega al 40% en las zonas rurales, no está recibiendo educación secundaria.

III. Políticas de buen inicio en la vida y en la escuela

Lo que ha puesto en evidencia la última evaluación censal a niños de 2do grado efectuada por la Unidad de Medición de la Calidad del MED el 2008, es que existen diferencias importantes en el rendimiento en comunicación entre los estudiantes que recibieron y los que no recibieron educación inicial. Según se ha destacado recientemente, sólo el 7,4% de los niños privados de educación inicial logró rendimientos satisfactorios, cifra que llega al 21% en el caso de los que sí accedieron a ella. En el grupo de quienes rindieron por debajo del primer nivel, 21,9% de ellos recibieron educación inicial y sube a 46,8% los niños que no la recibieron.

Estas cifras sólo confirman un hecho que la investigación probó internacionalmente hace mucho tiempo: lo decisivo que puede ser para una escolarización exitosa el haber recibido educación en el primer tramo de la vida. Y todos nosotros sabemos que el problema más grave que afrontamos es el fracaso reiterado y sistemático del sistema educativo para alfabetizar a los niños que ingresan por primera vez. A pesar del tiempo transcurrido y las políticas implementadas, la proporción no se ha modificado en los últimos diez años: sólo uno de cada diez niños que pasan a 3er grado comprenden satisfactoriamente lo que leen. Esa situación se va a revelar igual en 6to grado, entre los que concluyen la primaria.

Las soluciones están a la vista y forman parte principal de los planteamientos del Proyecto Educativo Nacional. Hay cuatro especialmente importantes:

1. Universalizar la educación inicial de niños de 4 y 5 años de edad, lo que requiere una política agresiva de construcción de centros de educación inicial bien equipados y la creación de más plazas docentes; así como ampliar la cobertura de atención educativa a niños menores de 3 años en pobreza extrema, así como a sus familias y a sus comunidades, para garantizarles educación temprana de calidad.

2. Sumar esfuerzos y recursos para eliminar la desnutrición crónica y la anemia entre los niños menores de 5 años de edad, empezando por las zonas de mayor pobreza del país. Una medida necesaria en ese sentido es la asociación de los establecimientos y programas de educación inicial con la estrategia del programa Crecer y de otros programas importantes como Juntos o el Programa Articulado Nutricional, programa presupuestal estratégico que gestiona el Mimdes y que es de carácter intersectorial.

3. Concentrar medidas de reforzamiento del primer tramo de la escolaridad, en particular en las zonas de mayor pobreza, como la especialización de docentes en la

enseñanza del periodo que va de los 4 a los 7 años de edad, certificando sus competencias específicas; la creación de programas de acompañamiento pedagógico, en especial a los docentes de inicial y primaria a cargo de niños hasta el 3er grado; y la promoción de una cultura de calidad en los centros y programas de educación inicial, desde el Sineace y a través del Ipeba, concertando estándares de buen servicio con los propios actores, pero también asegurando apoyo técnico y presupuestal a sus planes de mejoramiento para que puedan alcanzar la acreditación.

4. Incluir a la Educación Inicial en las evaluaciones nacionales del aprendizaje, una medida que la Unidad de Medición de la Calidad del MED viene preparando y que necesita iniciarse e institucionalizarse. La evaluación periódica de los aprendizajes que el currículo oficial considera necesarios para los niños que culminan el ciclo de su educación inicial permitirá controlar el impacto de las medidas dirigidas a mejorar la calidad de este nivel educativo.



Sólo el 7,4% de los niños privados de educación inicial logró rendimientos satisfactorios el 2008, cifra que llega al 21% en el caso de los que sí accedieron a ella. En el grupo de quienes rindieron por debajo del primer nivel 21,9% de ellos recibieron educación inicial y sube a 46,8% los niños que no la recibieron.

IV. La reforma de la docencia

Otra reforma de importancia indiscutible corresponde a la profesión docente. No es la reforma de una política o un programa sino la del conjunto de instituciones, estructuras y acciones que conciernen a la docencia, desde su conceptualización, selección y formación hasta su ejercicio, evaluación y desarrollo profesional. La docencia está en crisis porque la educación en su conjunto está en crisis, pues debe responder a las nuevas demandas de la sociedad contemporánea y las pesadas herencias que arrastra desde el siglo XIX no se lo permiten. Herencias que pesan sobre las espaldas no sólo de los maestros y formadores, sino de todo el sistema, sus administradores y sus instituciones. Para encarar este desafío proponemos las siguientes medidas:

1. Reforma del sistema de formación inicial docente y la formación en servicio. Una piedra angular de esta reforma es la construcción de acuerdos muy amplios sobre los criterios que identifiquen el buen desempeño docente, criterios que además sean coherentes con las principales demandas de aprendizaje que se desprenden de la política curricular y con la diversidad sociocultural del país. Sin un nuevo sentido común sobre lo que significa ser buen docente, las políticas de formación, evaluación y capacitación van a seguir colocando sus énfasis en aspectos diferentes y enviando mensajes confusos o sesgados al

magisterio respecto de las expectativas que la sociedad ha colocado en ellos y en la educación escolar.

a) La reforma de la formación en servicio pasa por redefinir sus enfoques y poner el acento en el acompañamiento pedagógico al docente en su propio centro educativo. Aprender a partir de la experiencia y en el propio lugar de trabajo, en interacción y colaboración con sus propios colegas, ha demostrado ser la estrategia más efectiva para desarrollar capacidades y lograr cambios efectivos en el desempeño. Este cambio de estrategia va a requerir una redefinición de la relación con los institutos de formación docente, pues en vez de dejarlos agonizar por falta de matrícula, los mejores podrían ser reconvertidos en entidades de formación en servicio, tal como lo plantea el Proyecto Educativo Nacional.

b) Por su parte, la reforma de la formación inicial requiere medidas más integrales y mejor reflexionadas que la nota 14 para el ingreso a los institutos superiores pedagógicos (ISP). Las cifras indican que la sobreoferta de maestros está en la primaria, no así en la educación inicial y secundaria, donde hay importante demanda no atendida. Lo que quiere decir que en vez de asfixiar a los ISP con medidas ciegas que afectan a buenos y malos por igual, necesitamos racionalizar la oferta de formación en base criterios de

demanda. Esto significa reorientar la oferta de carreras profesionales y proveer de maestros a cada región en función a las necesidades de expansión de servicios que se identifique en cada caso en particular.

2. Sistema de evaluación del desempeño articulado al desarrollo profesional. La evaluación docente necesita cumplir una función pedagógica, relativa a su desarrollo profesional y su impacto en los aprendizajes; y una administrativa, relativa a remuneraciones y ascensos en el marco de la Carrera Pública Magisterial (CPM). La primera ha tenido un impulso menor, pese a que mejorar el desempeño ha sido el sentido principal de la evaluación en el Proyecto Educativo Nacional y en la ley de CPM. Un sistema de carrera que busca aportar mayores incentivos al ejercicio de la profesión reconociendo el mérito, necesita un sistema de evaluación y autoevaluación docente confiable, aceptado sin resquemores por los maestros y utilizado realmente para diseñar planes de mejora.

Esto requiere de una evaluación enfocada en el desempeño profesional del maestro, es decir, en sus prácticas, en las múltiples dimensiones del ejercicio de su rol; basada en criterios concertados de buen desempeño, los mismos que los programas de formación inicial y en servicio utilicen necesariamente; que use sus resultados como insumo principal para orientar o rectificar el diseño de los programas de formación inicial y en servicio. Ahora bien, articular

la evaluación con planes de mejora del desempeño profesional docente y de sus mismas escuelas, así como con programas de formación en servicio, requiere rutas, mecanismos y soportes claramente trazados, normados, organizados y financiados. Sólo así los resultados de la evaluación pueden cumplir realmente una función formativa e infundir confianza al magisterio en los beneficios que aporta a su desarrollo profesional.

3. Política de asignación docente en base criterios de equidad educativa. Nuestro sistema educativo necesita mecanismos que le permitan asignar los mejores docentes allí donde más hacen falta, es decir, a las instituciones educativas que atienden a la población con mayores niveles de pobreza y exclusión. Esto significa hacer modificaciones al marco normativo actual a fin de evitar la continua movilidad del personal que trabaja en escuelas alejadas, pero al mismo tiempo requiere políticas de incentivos y condiciones laborales que compensen de manera justa la mayor exigencia que supone enseñar en contextos adversos.

4. Priorización de la acreditación de las instituciones de formación docente. La acreditación de las instituciones públicas de formación docente debe ser una prioridad, evitando el riesgo de acreditaciones formales o burocráticas, lo que implica entregarles apoyo técnico y presupuesto suficiente a sus procesos de autoevaluación, a su plan de

desarrollo de capacidades y a sus planes de mejoramiento institucional. Esta es una responsabilidad que debe asumir el Estado, estableciendo con claridad los roles que van a jugar las distintas instancias de gestión para cumplir con ella del mejor modo posible y no dejar a estas instituciones

libradas a su suerte. Al mismo tiempo, resulta indispensable fomentar en la ciudadanía una nueva cultura de calidad en relación a la formación docente que hoy se requiere, para que todos sepan qué esperar y qué exigir a sus



Las cifras indican que la sobreoferta de maestros está en la primaria, no así en la educación inicial y secundaria, donde hay importante demanda no atendida. Lo que quiere decir que en vez de asfixiar a los ISP con medidas ciegas que afectan a buenos y malos por igual, necesitamos racionalizar la oferta de formación en base criterios de demanda.

V. Política de promoción de la calidad en la Educación Superior

El quinto proceso innovador que necesitamos impulsar con fuerza en los próximos años es la acreditación de las instituciones de Educación Superior. Para el Proyecto Educativo Nacional, una educación superior de calidad que aporte al desarrollo del país es una apuesta estratégica. Un eje clave para mejorar la Educación Básica consiste justamente en una formación de calidad de los profesionales en general y los docentes en particular. Avanzar en esta dirección genera confianza, pues aporta una visión de largo plazo a los esfuerzos de reforma del sistema educativo.

Las políticas de promoción de la calidad necesitan orientarse a la mejora permanente de los profesionales y las instituciones, al margen de cualquier medida punitiva o fiscalizadora, que no corresponde a un sistema de acreditación sino a las instancias pertinentes de supervisión. Una institución con una sólida cultura de calidad es capaz de gestionar sus recursos de manera responsable y orientada a sus objetivos: una formación con calidad y pertinencia. Es por eso que la orientación y apoyo que se brinde a su proceso de fortalecimiento y desarrollo de capacidades será condición de cualquier posibilidad de cambio. Por eso se necesita:

1. Orientar los procesos de acreditación impulsados por el Sineace, para asegurar un sistema que, sobre todo,

garantice aprendizajes pertinentes de calidad. Puede ser de mucha utilidad en ese sentido recoger buenas prácticas de gestión para la calidad y difundirlas entre todas las instituciones, de manera que estas puedan dirigir sus procesos y recursos al cumplimiento de sus diversas misiones.

2. Priorizar la acreditación de carreras de educación, lo que exige brindarles condiciones (tiempo, recursos y capacidades) para que efectúen procesos de mejora. En esa perspectiva, se necesita promover el desarrollo de capacidades en los ISP y facultades de educación en evaluación y planeamiento, para que puedan llevar a cabo buenos procesos de autoevaluación de la carrera y un sistema de mejora continua. Esto requiere alianzas con instituciones de prestigio y experiencia en el desarrollo de estas capacidades. Será una acción clave para identificar debilidades y fortalezas de las instituciones de educación superior con fines de mejora.

3. Fomentar sistemas de gestión más flexibles que se adecuen a las necesidades de formación, de la mano de políticas que fomenten un buen uso de los recursos para el logro de los resultados educativos e institucionales esperados. Estos mecanismos de gestión necesitan fomentar la participación de actores y sectores de interés

para confluír en políticas consensuadas y pertinentes. Si motivar a las instituciones a desarrollar sus capacidades de mejora permanente y comprometer al Estado en su rol orientador y promotor, es prerrequisito básico de un sistema de educación superior con un rol protagónico en el desarrollo del país; lo es también la búsqueda de un subsistema de educación superior integrado, más ligado a las demandas del desarrollo, que haga a nuestros profesionales altamente competitivos en el mercado laboral global y aporte al desarrollo de la ciencia, la tecnología y las innovaciones que el crecimiento económico del país requiere apremiantemente.

Hay que empezar a ponerle fin a una educación superior desarticulada internamente con el resto de niveles de enseñanza, con el sector productivo y de servicios generadores de empleo, y que desde el punto de vista de su organización es extremadamente compleja e inflexible. Algo que requiere de políticas públicas, tanto como de un movimiento ciudadano que vaya involucrando a las universidades, en particular las nacionales, como aliadas de los cambios que se requiere promover.



El sistema de educación superior debe cumplir un rol protagónico en el desarrollo del país. Debe conseguir que nuestros profesionales sean altamente competitivos en el mercado laboral global y aporten al desarrollo de la ciencia, la tecnología y las innovaciones que el crecimiento económico del Perú requiere apremiantemente.

Palabras finales

Para el CNE es enormemente grato apreciar que la casi generalidad de regiones cuentan con sus PER y que muchas localidades también poseen sus proyectos educativos locales (PEL) o están en plan de concluirlos. Lo valioso es que son la expresión de un proceso de concertación con la ciudadanía, los maestros, la comunidad académica y diversas instituciones. Son también un ejercicio muy útil de mirada de largo plazo para producir un cambio a gran escala, y de diseño de un conjunto de iniciativas y actividades estratégicas, articuladas y coherentes, dirigidas a mejorar los aspectos clave de la educación en el ámbito regional o local.

Vemos con expectativa la inquietud de muchas regiones por iniciar la reforma de su gestión, elaborar un currículo adaptado a su realidad regional o diseñar una capacitación docente más pertinente a las necesidades del propio contexto. Habrá que buscar puentes que articulen las políticas nacionales con las regionales, pero este dinamismo regional en educación es un hecho irreversible y esperanzador.

Como hemos señalado al principio, el Proyecto Educativo Nacional, los PER y ahora numerosos PEL enfrentan el desafío de su implementación, de la progresiva puesta en práctica de sus objetivos y políticas. Como es natural, en

este proceso encontramos a algunas regiones mejor preparadas que otras para emprenderlo. Todos tendremos que poner el hombro, sumar esfuerzos y acompañarnos mutuamente para que cada región vaya logrando altas capacidades de gestión y de ejecución presupuestal, orientadas a inversiones de calidad, desburocratizadas, con liderazgo y que se enfoquen centralmente en la búsqueda de resultados satisfactorios en sus instituciones educativas.

Somos conscientes de que las cinco políticas reformadoras que hemos reseñado y propuesto hasta aquí, no agotan todo lo que hay que hacer por la educación, pero son pasos necesarios, en verdad impostergables, para despejar el camino del Proyecto Educativo Nacional y los PER. Camino sembrado de buenas intenciones, esfuerzos y esperanzas, pero también de obstáculos y desvíos que debemos aprender a enfrentar juntos, el Gobierno nacional y los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los organismos no gubernamentales de cooperación, las universidades y las empresas, los partidos políticos y los medios de comunicación social. Si no se suman esfuerzos y voluntades se hará mucho más largo y oscuro el camino hacia las metas de cambio que todos anhelamos para la educación nacional.

